

CYCLE DE SÉMINAIRES

L'impact des politiques publiques

COMPTE RENDU DE LA SÉANCE 2

Quelle portée des résultats ?

Le cas de la politique du logement

COMPTE RENDU

Mercredi 31 janvier 2018

En introduction, **Gilles de MARGERIE** (commissaire général de France Stratégie) rappelle l'importance croissante de l'évaluation au sein de France Stratégie (évaluation du CICE, des politiques d'aide aux entreprises, des ordonnances travail) et par conséquent la nécessité de réfléchir à la méthodologie de cette évaluation. La spécificité de France Stratégie, matérialisée par ce cycle de séminaires, est de permettre une confrontation entre les résultats des évaluations et les points de vue des acteurs.

Cette deuxième séance du cycle est centrée sur la politique du logement, et comprend deux temps : une présentation de l'état de la connaissance sur les évaluations d'impact de dispositifs de la politique du logement ; une analyse et un débat sur la portée des résultats de l'évaluation.

SESSION 1 – ÉVALUATION DE L'IMPACT DE DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Alain TRANNOY (directeur d'études à l'EHESS) souligne trois originalités des évaluations d'impact¹ sur la politique du logement comparées à celles portant sur d'autres politiques :

- la présence de mécanismes d'offre et de demande sur le marché du logement, qui conduisent à s'intéresser aux effets sur les prix ou aux incidences ;
- la différenciation entre le court et le long terme, l'offre de logement étant fixe à court terme ;
- la facilité à trouver des contrefactuels par l'utilisation des limites géographiques des dispositifs.

1. Les évaluations d'impact permettent de mesurer les effets propres – les effets causaux – d'une politique publique à partir d'une situation contrefactuelle qui aurait prévalu sans la politique.

Gabrielle FACK² (professeure à l'université Paris-Dauphine) rappelle le contexte de la politique du logement : elle représente 41,7 Mds € soit 1,9% du PIB en 2016, dont 55 % d'aides aux consommateurs (43 % pour les APL) et 45 % d'aides aux producteurs de logements. Historiquement, cette politique s'est construite en trois grandes phases :

- après la Seconde Guerre mondiale, un engagement fort de l'État dans le secteur du logement : création de l'allocation logement pour les familles (ALF) en 1948 dans le contexte de la reconstruction et du développement du logement social ;
- à partir des années 1970, une montée en puissance des aides à la personne : création de l'allocation de logement sociale (ALS) en 1971, création de l'aide personnalisée au logement (APL) en 1978, réforme du bouclage des aides (extension de l'ALS à tous les ménages sous conditions de ressources) en 1991-1993, alignement des barèmes en 2001 ;
- à partir des années 2000, une recherche de la maîtrise des coûts : dégressivité des aides et prise en compte du patrimoine en 2016, baisse mensuelle des APL depuis le 1^{er} octobre 2017.

C'est en particulier la réforme du bouclage des aides qui a généralisé les aides pour les locataires et accru leur volume budgétaire. Les aides au logement sont directement ciblées vers les ménages les plus modestes, mais elles sont mal articulées avec les autres aides (en particulier avec l'ancien RSA), et fortement dégressives avec les revenus d'activité, ce qui n'est pas incitatif au retour à l'emploi. Enfin, les aides au logement dépendent du montant du loyer, et ainsi augmentent mécaniquement avec ce montant jusqu'à un certain plafond.

Du point de vue théorique, l'aide est une subvention qui augmente le revenu des ménages et augmente donc la demande de logement. L'effet sur les loyers et la construction dépend alors de plusieurs facteurs : la réaction de l'offre (moins elle est élastique³, plus les loyers augmentent), l'horizon temporel considéré, la segmentation possible des marchés du logement, la possibilité de discriminer pour les bailleurs.

L'objectif des études scientifiques est d'estimer l'effet causal des aides sur les loyers et la construction. Elles se heurtent à plusieurs obstacles : la causalité inverse entre les aides et les loyers, les caractéristiques différentes des ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des aides, la difficulté de mesurer l'effet sur la construction à long terme. On utilise le plus souvent, pour mesurer cet effet causal, des variations exogènes du montant des aides engendrées par la législation.

- L'étude réalisée par Gabrielle Fack en 2005⁴ porte sur la réforme du bouclage des aides : cette mesure a bénéficié principalement aux ménages du premier quartile de revenus (groupe de traitement), dont les loyers sont comparés aux ménages du deuxième quartile de revenus (groupe de contrôle). La stratégie utilisée est une différence de différences, avec l'hypothèse identificatrice suivante : on suppose que, si la réforme n'avait pas eu lieu, les loyers des ménages du premier quartile auraient évolué de façon similaire aux loyers des ménages du deuxième quartile. Cette étude conclut qu'entre 50 et 78 % des aides ont été absorbées par des hausses de loyer.

2. Les diapositives de sa présentation sont disponibles à l'adresse :

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/gabrielle_fack_-_seance_2_-_premiere_partie.pdf

3. L'offre de logements est considérée comme élastique lorsqu'elle s'ajuste sensiblement à de petites variations de prix.

4. G. Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, 2005.



- En 2014, Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trévien⁵ ont utilisé le zonage du territoire : un seuil arbitraire de 100 000 habitants distingue les agglomérations de zone II et zone III, avec pour conséquence une différence du montant d'aide au logement de 15 à 40 € par mois. On fait l'hypothèse que les marchés du logement des agglomérations proches de 100 000 habitants sont similaires. Les auteurs mesurent des loyers 4 % plus élevés sur l'ensemble du secteur privé en zone II, soit environ 20 € supplémentaires par mois (c'est-à-dire que 50 à 133 % de la hausse des aides est répercutée en hausse de loyers), avec un effet inflationniste qui s'étend à tout le marché locatif privé (ménages bénéficiaires ou non bénéficiaires d'aides).
- Plusieurs analyses à l'étranger⁶ confirment un effet inflationniste des aides au logement, mais qui dépend fortement de l'élasticité de l'offre.
- Au Royaume-Uni ont été menées les seules études portant sur une baisse des aides. En 2006, Gibbons et Manning⁷ mesurent une baisse des loyers consécutive à une baisse des aides (de l'ordre de 60 à 66% du montant de la baisse des aides serait répercuté en baisse de loyers). Mais une étude par Brewer et al. en 2014⁸ sur une autre réforme de baisse des aides constate des effets hétérogènes selon les zones géographiques : les loyers ont substantiellement baissé dans les banlieues de Londres et les Midlands, mais pas dans le reste du pays.

L'interprétation de ces résultats relativement convergents doit être nuancée sur plusieurs aspects :

- l'effet inflationniste des aides peut être cumulé avec un effet d'augmentation de la qualité des logements qui est difficile à mesurer. La hausse de la qualité des logements a été continue depuis les années 1950 et, d'après les études publiées à ce jour, l'effet qualité ne semble pas suffire à expliquer la forte hausse des loyers des ménages les plus modestes par rapport à ceux des autres ménages, juste après la réforme du bouclage des aides.
- la taille des effets inflationnistes est fortement dépendante de l'élasticité de l'offre, variable selon les pays. Pour la France, la recherche estime que l'offre est particulièrement inélastique.
- les impacts sur le marché ne sont pas forcément symétriques : la mise en évidence d'effets inflationnistes d'une hausse des aides ne signifie pas qu'une baisse des aides permettrait de faire diminuer les loyers (risque d'effet cliquet).
- l'effet global sur l'offre de logement demeure mal connu car c'est un effet de long terme qui est beaucoup plus difficile à mesurer que l'effet de court terme.

5. C. Grislain-Letrémy, C. Trévien, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *INSEE analyses*, 2014.

6. A. Kangasharju, « Housing Allowance and the Rent of Low-income Households », *The Scandinavian Journal of Economics*, 2010 ; M. D. Ericksen, A. Ross, « Housing Vouchers and the Price of Rental Housing », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2015 ; R. Collinson, P. Ganong, « The Incidence of Housing Voucher Generosity », à paraître.

7. S. Gibbons, A. Manning, « The Incidence of UK Housing Benefit : Evidence from the 1990s Reforms », *Journal of Public Economics*, 2006.

8. M. Brewer, C. Emmerson, A. Hood, R. Joyce, « Econometric analysis of the impacts of Local Housing Allowance reforms on existing claimants », *DWP Research Report*, 2014.



Dans un second temps, **Guillaume CHAPELLE**⁹ (post-doctorant à l'université de Barcelone) présente les résultats des travaux d'évaluation des effets des aides à la pierre. Ces dernières ciblent les producteurs de logement (bailleurs privés ou sociaux). Les aides fiscales au locatif privé représentent 4 Mds € en 2015, dont 3 Mds € pour l'investissement dans le neuf. Le principe de ces dispositifs (le Scellier, Duflot, Pinel) est d'accorder un crédit d'impôt au contribuable qui achète un logement neuf à condition de le louer sous un plafond de loyer (voire à un ménage sous un plafond de revenu). Une telle mesure présente un risque d'effet d'aubaine déjà repéré aux États-Unis avec le programme LIHTC¹⁰. En France, l'inélasticité de l'offre de foncier peut également conduire à une augmentation des prix des terrains à bâtir, comme l'ont montré Pierre-Henri Bono et Alain Trannoy en 2013¹¹.

Dans une étude à paraître dans les *Annales d'économie et statistiques*, Guillaume Chapelle, Benjamin Vignolles et Clara Wolf ont évalué les aides à la pierre à partir du passage du dispositif Borloo au Scellier, qui correspond à la suppression du dispositif Borloo dans les zones C. Cette évolution de politique publique crée en effet une discontinuité géographique alors que les zones proches de la frontière sont comparables. L'étude met en évidence :

- une absence de production de logements additionnels dans les zones toujours subventionnées, mais une relocalisation de certains projets du côté subventionné ;
- des prix de l'immobilier plus élevés dans les zones subventionnées ;
- une plus grande proportion de locataires dans les zones subventionnées ;
- aucune différence dans les revenus des locataires des nouveaux logements.

Ces résultats confirment l'inélasticité de l'offre de foncier, d'où une hausse des prix des terrains à bâtir plutôt qu'une hausse de la production de logements. Des études menées sur d'autres dispositifs d'aide à la pierre (prêt à taux zéro, logement social) montrent des limites similaires : effets inflationnistes¹², effets d'aubaine¹³, effets d'éviction¹⁴.

9. Les diapositives de sa présentation sont disponibles à l'adresse :

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/guillaume_chapelle_-_seance_2_-_premiere_partie.pdf

10. M. D. Eriksen, S. S. Rosenthal, « Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program », *Journal of Public Economics*, 2010.

11. P.-H. Bono, A. Trannoy, « Évaluation de l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers », document de travail de l'AMSE, 2013.

12. C. Labonne C. Welter-Nicol, « Cheap Credit, Unaffordable Houses? », *Débats économiques et financiers*, 2015.

13. L. Gobillon, D. Le Blanc, « Economic effects of upfront subsidies to ownership: The case of the Prêt à Taux Zéro in France », *Journal of Housing Economics*, 2008.

14. G. Chapelle, « Does social housing crowd out private construction? », *Sciences Po Mimeo*, 2015.



SESSION 2 – LA PORTÉE DES RÉSULTATS

Étienne WASMER (chercheur au LIEPP Sciences Po et professeur à New York University Abu Dhabi), ouvre la session par une mise en garde sur l'usage des évaluations statistiques. Il est important de distinguer les conclusions politiques de la démarche scientifique. À partir de l'exemple d'une étude par ailleurs remarquable sur les effets sur la criminalité des grandes amnisties en Italie¹⁵, Étienne Wasmer montre que ses résultats seuls sont insuffisants pour réformer les politiques pénales : l'étude est basée sur une spécification qui donne un effet moyen du nombre de libérations de personnes condamnées sur le taux de délinquance et trouve un effet positif, mais ne prend pas en compte la dimension de l'accompagnement ou d'autres dimensions. Il est en effet indispensable de disposer d'éléments complémentaires sur le contexte, l'hétérogénéité des situations, les effets de bouclage macroéconomique... L'étude est juste un point de départ disponible pour tous les gens voulant prendre part à ce débat.

Pour être utilisables par le décideur, les études scientifiques doivent répondre à trois critères :

- Détectabilité : le changement de politique étudié doit être suffisamment important pour rendre l'effet mesurable dans les données ;
- Validité interne : identification crédible de l'effet causal ;
- Validité externe : possibilité de généraliser le résultat (ce qui entre souvent en conflit avec le critère précédent).

Peu d'études remplissent ces exigences, ce qui nécessite de réunir beaucoup d'études pour arriver à une conclusion fiable. Plutôt que d'empêcher la publication d'études contradictoires, il faut donc favoriser une accumulation d'évidences afin d'éclairer la décision publique.

Eva SIMON (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DHUP) note que le rapport de l'administration à l'évaluation dans le domaine du logement a beaucoup évolué depuis une dizaine d'années. La sociologue Catherine Bourgeois évoquait en 1996 une « opacité organisée » dans l'attribution des logements par les bailleurs sociaux¹⁶. Depuis les années 2000, l'administration s'est engagée à améliorer la connaissance et l'évaluation : étude d'impact obligatoire dans les projets de loi depuis 2009, mise en place de bases de données sur le logement qui ont notamment permis une évaluation économétrique de l'attribution des logements sociaux (réalisée par le PUCA¹⁷), création d'observatoires locaux des loyers en 2013 et disponibilité de ces données depuis 2017. La recherche scientifique est utilisée par le ministère notamment dans les échanges budgétaires avec Bercy. Des chercheurs travaillent au sein du ministère, et deux à trois recherches sont commandées par an, pour lesquelles les chercheurs doivent publier en parallèle dans une revue à comité de lecture. Actuellement, la DHUP a un partenariat avec l'École d'économie de Toulouse pour réaliser un modèle macroéconomique de bouclage qui simule le marché du logement.

15. L'Italie a connu de nombreuses lois d'amnistie, et notamment un épisode majeur en 2006 : suite à un appel à un « grand pardon » lancé par les autorités religieuses et suivi par le Parlement italien, 20 000 personnes ont été libérées en août 2006. Deux économistes italiens ont opéré un suivi de la criminalité juste après cette date et ont mesuré un effet positif important sur le nombre de vols et de braquages de banques.

16. C. Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux. Politiques publiques et jeux des acteurs locaux*, 1996.

17. Recherche « *L'accès au logement social : délais d'attente et profil des demandeurs de logement* », Défenseur des droits, ACSE, PUCA, 2013-2014.



Les recherches scientifiques ont permis de justifier l'évolution de certains dispositifs. Sur le dispositif Scellier, les constats faits par Guillaume Chapelle ont justifié le recentrage des mesures sur les zones tendues. La mobilisation du foncier fait aussi l'objet d'une réflexion du ministère avec la création d'observatoires du foncier. Cependant, les recherches en économie sont assez limitées en raison de la problématique des données (sur les dispositifs fiscaux notamment). De plus les recherches n'évaluent pas toujours les politiques publiques à l'aune de leurs objectifs. Par exemple, les APL ont avant tout pour but de permettre aux ménages les plus fragiles d'accéder à un logement ; savoir si elles ont eu ou non un effet inflationniste ne répond pas à la question centrale d'évaluation des APL, à savoir : ont-elles permis aux ménages bénéficiaires de se loger plus facilement et dans de meilleures conditions ? Il est ainsi possible qu'elles constituent la moins mauvaise solution. On peut rappeler que la réforme du bouclage avait notamment pour but de permettre aux étudiants de se rapprocher de leurs universités : c'est sur ce point qu'il faudrait évaluer, en premier lieu, la période du bouclage.

Selon Eva Simon, pour améliorer l'évaluation, il serait souhaitable de mieux prendre en compte les résultats de la recherche dans d'autres disciplines comme les sciences humaines (sociologie, science politique, ethnographie, géographie, urbanisme) et le droit. Les sociologues nous alertent depuis une vingtaine d'années sur l'existence de discriminations systémiques dans l'accès aux logements sociaux, mais il a fallu attendre la création d'une base de données pour se saisir de la question. De même, le détournement par les acteurs des dispositifs d'accès au logement de leurs intentions initiales est renseigné par de nombreuses études qualitatives. Pierre-Édouard Weil¹⁸ a ainsi montré que les commissions DALO, supposées valider un droit (le droit au logement), sont devenues pour certaines des chambres de tri des ménages mal logés.

Manuel DOMERGUE (fondation Abbé Pierre) insiste sur la nécessité d'interpréter avec prudence les résultats des études quantitatives, notamment lorsqu'elles sont contradictoires, mais aussi parce que les chiffres peuvent être parfois manipulés pour servir un discours. Il souligne que l'accès aux données sur le logement est encore imparfait, quoique en amélioration :

- l'Enquête nationale Logement de l'INSEE, très ancienne (1955) et qui fournit notamment des données sur la qualité et l'occupation des logements, est de plus en plus irrégulière (2002, 2006, 2013) et se trouve menacée ;
- la dernière évaluation du nombre de sans-domicile (143 000) date d'une enquête de l'INSEE en 2012 ;
- il existe une certaine rétention d'informations par l'administration et une méconnaissance de certains phénomènes déterminants : le nombre d'expulsions locatives annuelles n'est pas rendu public, les données sur les loyers sont limitées (mais en amélioration) ;
- il n'existe pas d'informations officielles sur certains sujets : campings, gens du voyage ;
- les normes d'interprétation des données ne sont pas toujours définies en commun entre différentes institutions (cas du surpeuplement).

18. P.-E. Weil, *Sans toit ni loi ?* Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO, Presses universitaires de Rennes, 2017.



La fondation Abbé Pierre regrette aussi l'usage dilatoire de l'expérimentation dans la politique publique : l'expérimentation peut être utilisée comme un moyen de retarder le moment de la prise de décision. Si l'on expérimente, il faut définir une évaluation et donc les objectifs que la politique doit remplir (par exemple l'encadrement des loyers). Le dispositif « Logement d'abord » fait l'objet d'une expérimentation depuis 2011 qui a montré qu'il fonctionne aussi bien en France qu'à l'étranger, et pour autant on a décidé de poursuivre l'expérimentation plutôt que de le généraliser.

S'agissant des APL, une étude de Jacques Friggit (CGEDD) obtient des résultats en contradiction avec les travaux de Gabrielle Fack : la hausse des loyers mesurée après la réforme du bouclage des aides serait essentiellement liée à des effets de structure, en particulier l'amélioration de la qualité des logements. Cette étude n'est toujours pas publiée en raison de l'opposition du ministre du Logement. Manuel Domergue estime que cela biaise la démarche et possiblement les résultats en ne permettant pas une confrontation directe des évaluations menées.

Rebondissant sur la problématique de rétention de l'information, Étienne Wasmer regrette la volonté de l'administration de corriger elle-même les données brutes avant de les mettre à disposition des chercheurs, ce qui retarde largement leur publication et limite peut-être leurs usages. Les chercheurs peuvent au contraire aider à repérer les erreurs dans les données brutes et contribuer à leur amélioration.

Selon **Bernard VORMS** (économiste et ancien directeur général de l'ANIL), il faut faire effectivement plus d'évaluations d'impact dans le logement, car c'est un des secteurs sur lesquels il y a le plus d'idées reçues. Cependant, réaliser des expérimentations est difficile : il faut trouver un contrefactuel, définir les objectifs au regard desquels on évalue, et faire des allers-retours entre les données d'analyse quantitative et des données comportementales afin de comprendre les mécanismes. Par exemple, depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, 2014), la réglementation des loyers dans les zones tendues combine deux dispositifs dont les logiques sont contradictoires : le bailleur est obligé de maintenir le loyer du locataire précédent pour un nouveau locataire, tandis que le dispositif ALUR fixe un plafond de loyer en fonction de la médiane des loyers observés. La combinaison des deux aboutit à un blocage complet des loyers. Le dispositif pourrait aussi influencer la dispersion des loyers, ou la taille du parc locatif privé, mais cela reste à étudier.

Cependant, c'est l'utilisation des études qui, d'après Bernard Vorms, devrait faire l'objet d'efforts importants. Les études sont très souvent utilisées pour arbitrer des débats inter-administratifs, avec des résultats attendus : par exemple, l'IGF estime que l'effet d'aubaine du prêt à taux zéro est énorme, tandis que le CGEDD conclut que cet effet est faible. On se réfère beaucoup plus en France qu'à l'étranger à ce qui est produit par les corps de contrôle plutôt qu'aux travaux universitaires. Or, si les études des corps de contrôle sont de qualité, elles sont moins libres que les études universitaires, et les jeux de rôle y occupent une place beaucoup plus importante. De surcroît, l'État n'apprécie pas que soient étudiées des questions qu'il n'a pas posées. Ainsi, il faut que les chercheurs soient libres de choisir leurs sujets, sans commande de la part de l'administration.



Pour terminer, Étienne Wasmer interroge les intervenants sur la conduite à adopter face à des études contradictoires. Selon Manuel Domergue, il faut être prudent dans l'interprétation, notamment sur la baisse des APL (exemple britannique). Il faut également mettre ces études en débat pour comprendre d'où viennent les contradictions : méthodes, données, critères voire préjugés différents. Les résultats des évaluations peuvent parfois être utilisés par les décideurs pour servir leurs intérêts. L'étude de Gabrielle Fack a été mise en avant par le gouvernement parce qu'il souhaitait faire des économies. Sur ce sujet, Eva Simon indique que les études de Gabrielle Fack et de Jacques Friggit ont été reproduites à la DHUP. Les agents du ministère s'attachent systématiquement à vérifier si le débat scientifique est ou non tranché sur chaque question de politique. Finalement, Étienne Wasmer propose d'inverser la charge de la preuve : évaluer à intervalles réguliers les politiques publiques pour vérifier que leurs effets justifient de les maintenir, plutôt que de devoir prouver leur inefficacité pour les faire cesser. Eva Simon nuance cette idée, car l'évaluation n'est pas encore assez généralisée pour pouvoir appliquer ce principe.

Les questions du public permettent d'insister sur le rôle de la publication dans les revues et du contrôle par les pairs, seules garanties de la fiabilité des études. Lorsque le gouvernement souhaite obtenir un état des lieux des connaissances scientifiques sur une question, la mise en place de collectifs scientifiques qui se chargeraient de cette revue de littérature a été proposée.

